

Nuevos modos de control social

Ornella Pugliese (IIGG) opugliese@hotmail.com

Mariana Da Silva Lorenz (CONICET - IIGG - IUPFA) marianalorenz@hotmail.com

Introducción

Las Unidades de Policía de Prevención Local (UPPL) fueron creadas el 30 de junio de 2014 por el entonces Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, Daniel Scioli, a partir del Decreto N° 373 y la Resolución N° 835. El anuncio de esta medida se llevó a cabo tras un trunco debate en la Legislatura Bonaerense acerca del Proyecto de Ley para la creación de las Policías Locales, enviado el 26 de febrero del mismo año por Scioli y quien ocupaba en ese momento el cargo de Ministro de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, Alejandro Granados.

Como se establece en la Resolución, estas nuevas fuerzas de seguridad pueden desempeñarse en municipios de más de setenta mil (70.000) habitantes que decidan adherir mediante la firma de un “Convenio Específico de Conformación y Cooperación”. Dicho Convenio, a suscribirse con los Intendentes Municipales, deberá establecer “los criterios técnicos, fijar los cronogramas y plazos, acordar la asistencia técnica que se requiera, y detallar las acciones a desarrollar”¹.

Se trata de una Policía que tiene como misión esencial: “la prevención de delitos y contravenciones, actuando con características de policía de proximidad, coordinando su actuación con los municipios y demás unidades policiales”². En tanto, entre sus funciones figuran: “actividades de observación, patrullaje y vigilancia”, “implementar mecanismos de disuasión frente a actitudes delictivas”, “realizar tareas de análisis preventivo”, “de auxilio u orientación” y “establecer una relación estrecha con la comunidad en la labor preventiva”³. En sintonía con los planteos de Sozzo podemos verificar que más allá de la heterogeneidad que presentan las iniciativas de los gobiernos locales en la Argentina dirigidas a la producción de seguridad frente al delito, estas se han centrado en producir

¹Resolución N° 835. Artículo N° 9.

²Resolución N° 835. Artículo N° 7.

³Resolución N° 835. Artículo N° 8.

"intervenciones 'ex -ante', es decir, para evitar que los hechos que la ley penal define como delitos se produzcan, actuando sobre diversos elementos de la vida social y urbana, lo que tradicionalmente se ha definido como 'prevención del delito'" (2009:62)

Las UPPL dependen orgánicamente de la Superintendencia de Seguridad Local, que funciona en el ámbito de la Subsecretaría de Planificación del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, la cual se encarga de coordinar y supervisar la ejecución de tareas operativas vinculadas a la lucha contra el delito urbano en base al “Programa Operativo de Seguridad” diseñado por cada Municipio.

Su funcionamiento está coordinado con los Intendentes, quienes eligen a sus jefes policiales y responsables logísticos. Así, en cada Municipio se conforma una mesa de Coordinación Operativa Local, encargada de diseñar y ejecutar las políticas y/o estrategias de seguridad local, integrada por: a) El Intendente Municipal, b) Un Coordinador Operativo, c) Un Jefe de la Unidad de Policía de Prevención Local.

En el presente artículo pretendemos indagar sobre dos aspectos relacionados con el surgimiento de esta nueva fuerza de seguridad: en primer lugar, la relevancia que adquiere el gobierno local como actor en la gestión de problemas que antes eran un ámbito de preocupación exclusivo del gobierno nacional o provincial y; en segundo, que diferencias y similitudes podemos encontrar entre las UPPL – en particular la del Municipio de Avellaneda – y las fuerzas de seguridad tradicionales.

Consideraciones metodológicas

Para realizar este trabajo nos valimos de los hallazgos de la investigación realizada para la tesis doctoral de Mariana Lorenz, “La profesión policial. Representaciones de los funcionarios de la Policía Federal Argentina acerca de su trabajo. Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2003 -2015)”⁴. En la misma la estrategia metodológica utilizada fue de carácter cualitativa (Forni, 1992; Kornblit, 2007; Valles, 2000) y supuso una articulación de diferentes técnicas (Vasilachis de Gialdino, 1992). En primer lugar, con el objetivo de acercarnos a las representaciones de los miembros de la institución realizamos entrevistas en profundidad y semiestructuradas que, en gran parte, estuvieron enmarcadas en una estrategia de campo que implicó la asistencia a comisarías para observar y comprender las rutinas de trabajo cotidianas. En segunda instancia, nos aproximamos al objeto de estudio a través de observaciones participantes en diversas áreas de la institución relevantes para

4 Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.

nuestro objetivo. Por último, para acceder a las representaciones institucionales, realizamos un trabajo de archivo y documental consistente en el relevamiento, lectura y análisis de la normativa vigente. Además de manuales de historia y publicaciones de la institución.

Respecto de la UPPL seleccionada, la del Municipio de Avellaneda, las autoras venimos realizando un trabajo de campo⁵ consistente en entrevistas con oficiales de la fuerza que se desempeñan en las distintas bases, funcionarios de la subsecretaría de Seguridad del Municipio y miembros de la mesa de Coordinación Operativa Local. Asimismo, realizamos un relevamiento, lectura y análisis de la normativa que regula a esta institución, como también documentos y comunicaciones oficiales del Municipio.

El caso en cuestión

Analizaremos en el siguiente trabajo el caso concreto de la puesta en funcionamiento de la UPPL del Municipio de Avellaneda. Se trata del primer distrito en adherir a las Unidades de Policía de Prevención Local. El 10 de julio de 2014 en la Ciudad de La Plata el Intendente, Jorge Ferraresi, firmó junto al entonces Ministro de Seguridad Bonaerense, Alejandro Granados, el "Convenio Específico de Conformación y Cooperación".

Más allá de la Policía Federal Argentina (PFA) que, como su nombre lo indica, es una fuerza federal con competencia en todo el territorio nacional, son tres las fuerzas de seguridad que trabajan diariamente en el territorio de Avellaneda: la Policía de la Provincia de Buenos Aires (PPBA), la Unidad de Policía de Prevención Local (UPPL) y el Comando de Prevención Comunitaria (CPC)⁶ de la Policía de la Provincia. En mayo de 2014, los protectores ciudadanos⁷ pasaron a cumplir la función de dar asistencia a este comando. Los CPC cubren obligatoriamente un recorrido fijo en 30 zonas pero, al ser muy extensas, los móviles de los protectores ciudadanos refuerzan los puntos más conflictivos. Aun así, tal como sugieren desde la subsecretaría de Seguridad del Municipio "los

⁵Ornela Pugliese en el marco de la elaboración de su tesina de grado de la carrera de Ciencias de la Comunicación de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Mariana Lorenz para su proyecto de beca Posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

⁶ Según se informa en una gacetilla de prensa del Municipio de Avellaneda, el CPC representa un sistema descentralizado que está monitoreado por el Municipio y el ministerio de Seguridad, donde se planifica la presencia de los móviles logrando agilidad en las tareas de control y patrullaje. El mismo está a cargo de 31 móviles policiales que refuerzan las medidas de seguridad en los barrios del distrito. <http://www.mda.gob.ar/nota.php?idnota=1043&s=4>

protectores ciudadanos y el CPC son ahora un solo dispositivo (...) Tienen una función específica que es la prevención y acudir al 911”⁷.

Por otro lado, la UPPL se encarga de cubrir las mismas zonas pero con objetivos más específicos ligados a la proximidad. Mientras que los protectores ciudadanos y el CPC trabajan únicamente con patrulleros, la Policía Local cubre objetivos más concretos (zonas comerciales, plazas, bancos, escuelas, etc.) con binomios que se trasladan a pie (caminantes) o en móviles.

Actualmente, son 441 oficiales los que componen el cuerpo de la UPPL del Municipio de Avellaneda. Esta fuerza de seguridad cuenta con 6 bases en el Municipio: Onsari, Wilde Este, Gerli, Piñeiro, Área X y Dock Sud. Se trata de las unidades operativas desde donde se gestiona el dispositivo de seguridad. En cada una de las bases hay un oficial de servicio, que es el encargado de diagramar y supervisar el cumplimiento del dispositivo de seguridad que se implementa en las zonas correspondientes; un ayudante de guardia, que es quien lleva el libro de guardia donde se registran todas las novedades del servicio; y un controlador externo, que debe supervisar la tarea de quienes realizan el trabajo de prevención y conjuración del delito en la vía pública.

En la base Onsari están las oficinas del Coordinador Operativo y el Jefe de la Unidad de Policía de Prevención Local y también las dependencias administrativas. Estas se dividen en cuatro oficinas: personal, judiciales, operaciones y secretaría. La oficina de personal es la encargada de todo lo relativo a los funcionarios de la UPPL: salario, apercibimientos, sanciones, licencias, presentismo y trámite de credenciales. Quienes están en la oficina de judiciales son los encargados de todos los expedientes administrativos (por faltas o sanciones al personal) y también de reunir toda la información necesaria para instruir las causas en las que intervienen funcionarios de esta

7 La conformación de un cuerpo de seguridad denominado "Protectores Ciudadanos", es una acción que se enmarca en el Plan Integral de Protección Ciudadana (2009). Los protectores ciudadanos son policías retirados. El mismo Convenio de adhesión, lo explicita en uno de sus puntos donde anuncia como acciones del PIPC la incorporación de policías retirados y efectivos de apoyo para reforzar la Jefatura y las unidades policiales del distrito y del Centro de Operaciones Municipal. Es decir que el PIPC se propone volver a la actividad a aquellos funcionarios de seguridad que no están en funciones para aumentar la cantidad de policías en la calle. Sin embargo, no cualquiera puede formar parte de este cuerpo, sino que deben ser policías retirados que cuenten con un "buen prontuario".

8 María, funcionaria de la subsecretaría de Seguridad del Municipio, entrevista, 4 de junio de 2015. Los nombres de las personas que aparecen a lo largo de este trabajo son ficticios. Esta decisión busca, en primer lugar, preservar la identidad de quienes nos confiaron su palabra. En segundo lugar, la identificación de cada persona se torna irrelevante y distractiva cuando el objetivo es, como en este caso, reconstruir la trama de relaciones y posiciones sociales con el objetivo de comprender el sentido que tienen las acciones en este campo específico.

fuerza local. En la oficina de operaciones se manejan las actas de servicio de los oficiales (las intervenciones), los partes urgentes, realizan estadísticas (del desempeño de cada oficial, por turnos, por quincena, mes y año), se arman las ordenes de servicio (que zonas se van a cubrir y en que horario). Toda esa información se envía al Ministerio de Seguridad de la provincia.

El rol del gobierno local en la gestión de la (in)seguridad

Seguridad democrática y control político de las fuerzas de seguridad

La configuración de “un nuevo escenario local” (García Delgado y Garay, 1989) es particularmente notable en el campo del gobierno de la (in)seguridad⁹, temática que en nuestro país aparece en 1990 dominando la agenda política y mediática (Dammert, 2007; Font, 1999; Garland, 2005; Kessler, 2009; Rios, 2010; Sozzo, 2009). En los últimos años hemos venido asistiendo al despliegue de una serie de intervenciones gubernamentales orientadas a esta problemática en las cuales se le ha otorgado un rol fundamental a los gobiernos locales como actores relevantes, en un ámbito que antes se reservaba como exclusivo de los gobiernos nacional y provincial (Galvani, Ríos y Cañaverl, 2013). Tal es el caso de la creación de las UPPL en aquellos municipios con más de 70 mil habitantes. A partir de esta iniciativa, el gobierno local se presenta como asumiendo el mandato de contar con una “policía propia”. El surgimiento de estos cuerpos securitarios se encuentra enmarcado en un proceso más general que podemos denominar la "gubernamentalización" de la seguridad (Rios, 2010), es decir, su instalación como fin y objeto de gobierno.

La instauración de la (in)seguridad como problema de gobierno tiene como una de sus vertientes la reproblematicación de las fuerzas de seguridad como causa- por la corrupción y connivencia policial, el verticalismo, la militarización y centralización de las policías y su autonomía y desgobierno político- y solución - ya que son pensadas como un elemento indispensable a articular para resolver el problema (Anitua, 2004; Beliz y Alda, 2007; Binder, 2004; Frederic, 2008; Palmieri, 1999, Sain 2002) Dicha reproblematicación se da en dos sentidos: una descentralización operativa y una función centrada en la

⁹ Indagar la cuestión de la “inseguridad” implica, necesariamente, un replanteo crítico de su reverso constitutivo, es decir, la “seguridad”. Es por ello que preferimos hablar de (in)seguridad para dar cuenta de la imposibilidad de un desencaje absoluto o, más bien, de la imbricación constitutiva que se establece entre ambos términos. Cfr. Galvani et al., 2010.

prevención de los delitos y contravenciones actuando con características de policía de proximidad o policía comunitaria.

El Municipio de Avellaneda asegura trabajar bajo el paradigma de seguridad democrática (Verbitsky y Zaffaroni, 2012). Este paradigma busca distanciarse de los análisis más recurrentes en torno a la (in)seguridad que la entienden consecuencia directa del incremento del delito y la violencia. Frente a este diagnóstico impreciso suele aparecer un marcado consenso de que se debe hacer algo rápidamente más allá de los posicionamientos políticos. Este problema es escasamente definido y suele asociarse al delito callejero y la pobreza, dejando de lado un conjunto amplio de conductas contempladas por la legislación penal que causan daños socialmente relevantes (como la violencia de género, la malversación de fondos públicos, el enriquecimiento ilícito o los delitos de tránsito) (Daroqui, 2003; Pegoraro, 1997; Rangugni, 2009 y 2010 a). Lo que se busca desde la perspectiva de la seguridad democrática es entonces desacoplar la asociación indisoluble que generalmente se plantea entre (in)seguridad, delito y pobreza

De acuerdo con el discurso de los miembros a cargo del área de seguridad del Municipio de Avellaneda la problemática de la (in)seguridad no se resuelve únicamente con más tecnología (cámaras de seguridad, botones antipánico y alerta, GPS, telefonía Nextel, móviles y motos de última generación) y policías, sino que también se le asigna un rol esencial a la inclusión y la participación ciudadana. De hecho, en un documento de la Subsecretaría de seguridad, se afirma que:

La labor diaria consiste en traducir la participación comunitaria en resultados concretos: mayor seguridad en cada barrio, a través del control y articulación operativa del accionar de las fuerzas de seguridad, colaboración en la prevención del delito y la violencia, promoción de espacios públicos confiables mediante estrategias de mejoramiento urbano, actividades y fortalecimiento de formas de convivencia más solidarias y fraternas. Se plantea que el principal objetivo es desarrollar políticas de prevención, en el marco de la seguridad democrática, tendientes a asegurar la convivencia pacífica entre los vecinos y la preservación del orden público.

Además, una particularidad de la UPPL de Avellaneda reside en que desde el Municipio se destaca control político ejercido sobre esta fuerza. Esto la diferenciaría de lo que sucede en el resto de las fuerzas de seguridad donde Saín (2008) ha destacado que frente al desgobierno político de los asuntos de la seguridad, la policía ha asumido esa función. El control político comienza, en este caso y según lo entienden quienes componen la subsecretaría de Seguridad, con la gestión del reclutamiento y la formación.

La Policía Local cuenta con un instituto de formación académica propio, denominado Academia de Policía de Prevención Local de Avellaneda, la cual actualmente funciona en predios pertenecientes a la Universidad Tecnológica Nacional (UTN) y a la Universidad Nacional de Avellaneda (UNDAV). Constantemente, desde el discurso municipal, se recalcan como novedosos los contenidos que se imparten desde la Academia como: derechos humanos, derecho constitucional, relaciones con la comunidad, comunicación y violencia de género. También destacan la importancia de poder formar un cuerpo policial que se ajuste a las necesidades y particularidades del Municipio: “los contenidos los definimos absolutamente nosotros. Y eso es buenísimo, porque nosotros los formamos y sabemos para qué”, como así también los esfuerzos colocados para que no se rompa “el vínculo o la lógica entre la formación y la práctica, no puede haber quiebres”¹⁰.

Veremos, a lo largo del análisis de esta nueva fuerza local, cómo intervienen las categorías que se consideran preponderantes desde la subsecretaría de Seguridad local, y de qué modo este discurso se concreta en la práctica. Consideramos que algunas de las estrategias desplegadas por la subsecretaría para el control político de la fuerza son, como decíamos, la intervención en el reclutamiento, formación y la elección de los miembros de la Jefatura policial de la UPPL. Además de la utilización del equipamiento y tecnología para poder coordinar y centralizar las intervenciones de las diversas fuerzas de seguridad que intervienen en el Municipio. Por otra parte, en pos de realizar una gestión desde el paradigma de la seguridad democrática, se buscan estrategias para alentar la participación comunitaria y el desarrollo de políticas inclusivas que son entendidas como una forma de gestión de la (in)seguridad.

Equipamiento y tecnología

Las herramientas tecnológicas y el equipamiento de punta ocupan un lugar central en el trabajo diario en materia de seguridad del municipio. Cámaras de seguridad, botones antipánico y alerta, GPS, telefonía Nextel, móviles y motos de última generación, constituyen la batería de herramientas con las que trabaja la Policía Local, y la subsecretaría en general. En términos de Rangugni, podemos hablar de “*una explosión de técnicas de seguridad novedosas*” (2010 b: 236).

10 María, funcionaria de la subsecretaría de Seguridad del Municipio, entrevista, 4 de junio de 2015.

Para comprender mejor el lugar esencial que ocupa actualmente la tecnología nos resulta sumamente ilustrativo el funcionamiento del Centro de Operaciones Municipal (COM). El COM trabaja en relación directa con la policía por medio de tecnologías específicas (Cámaras, GPS y botones antipánico) En él, nos explica una funcionaria del gobierno local, se coordina y centraliza todo, especialmente las comunicaciones:

Si cada Jefe de Policía tiene su propio despacho, cada uno manda los patrulleros para donde quiere y nosotros no nos enteramos. Entonces nos trajimos a cada uno de los operadores de radio de la Policía Local, de la distrital y del CPC acá [al COM]. Entonces, desde acá se modula y se dice a dónde van los patrulleros porque además tienen el apoyo de las cámaras, o al revés: se ve un evento en las cámaras y se puede decir rápidamente qué patrullero debe acudir. Esa era la descoordinación que había a veces y de lo que la gente se quejaba: que las cámaras no ven, que no llegaban. A partir de que unificamos eso, hace 2 meses más o menos, se empiezan a ver mejores resultados¹¹.

Queda de manifiesto aquí una clara interrelación entre las fuerzas policiales locales y provinciales, como así también una redefinición del rol del gobierno local que asume la tarea de coordinar y centralizar las decisiones.

650 suman las cámaras de seguridad, instaladas en calles y espacios públicos del distrito. Las mismas son monitoreadas por 100 operadores del COM, las 24 hs del día. Sin embargo, notamos un posicionamiento ambiguo al respecto. Por un lado, desde el discurso institucional, en un afiche que salió a la vía pública en el año 2015, se apela a un criterio de alcanzar una Ciudad 100% monitoreada. Pero, por otro lado, se busca destacar que la función de las cámaras y del COM no es únicamente la vigilancia, y que sólo con cámaras no alcanza para resolver la problemática de la (in)seguridad:

No siempre la cámara va a solucionar problema de la seguridad. El sistema de control cada vez puede ser mayor, impresionante, por la tecnología. ¿Sirve? Sirve, todo sirve. De todas maneras yo creo que la principal es la gente en la calle y con otra actitud, sino vos controlarías todo desde acá [desde el COM]¹².

Se trata de un monitoreo y vigilancia que, según el discurso institucional, viene a reforzar la labor de la policía y, por ende, la seguridad de los vecinos pero no son el único dispositivo necesario, sino que su funcionalidad va de la mano con una batería de acciones más amplias como políticas de carácter inclusivo y medidas tendientes a fomentar la

11 María, funcionaria de la subsecretaría de Seguridad del Municipio, entrevista, 4 de junio de 2015.

12 María, funcionaria de la subsecretaría de Seguridad del Municipio, entrevista, 4 de junio de 2015.

participación comunitaria. A su vez, a través del monitoreo, no sólo se buscan detectar hechos delictivos sino una serie de cuestiones más amplias, como accidentes viales, el funcionamiento de semáforos, perros extraviados, etc.

En cuanto a las funciones del COM, los miembros de la subsecretaría del Municipio destacan que allí no sólo se monitorean cámaras, sino que también se realiza verificación de patentes y de identidad. Además, se desgraban todas las comunicaciones realizadas al 911, luego se sistematizan y se genera una estadística semanal respecto a las conflictividades que ocurren en el Municipio. Al respecto, desde la subsecretaría de Seguridad afirman: "es lo que a nosotros nos sirve para armar la mirada semanal de lo que va a pasando y se lo pasamos a la comisarías. Esto nos va marcando una alerta a nosotros de cómo están las cosas"¹³.

Se observa, entonces, que desde el Municipio se busca hacer un análisis certero de la situación securitaria a través de estadísticas e intervenir de acuerdo a ese análisis. Se combinan tareas de vigilancia con tareas de carácter preventivo, y se establece una fuerte interrelación entre nuevas tecnologías y la labor de la Policía Local que permitirá el control político de esta fuerza por parte del gobierno local.

Participación comunitaria

La apelación a la comunidad está presente en los discursos desde los comienzos de la Policía Local. En julio de 2014 el Municipio pone en marcha la campaña de convocatoria para el ingreso a este nuevo cuerpo policial y utiliza como principal slogan fue "El Estado presente, podés ser vos". Más adelante, en septiembre del mismo año, se lleva a cabo una segunda convocatoria, esta vez con el siguiente slogan: "La seguridad también está en tus manos, tomá una lapicera e inscribite". Ambas campañas apelan a la participación, involucramiento y compromiso de la comunidad para "solucionar" la cuestión de la (in)seguridad. "Podés cumplir el rol del Estado", "podés encargarte de la seguridad", ¿cómo? Convirtiéndote en policía. La policía aparece como solución al problema.

Pero, como veíamos anteriormente, para el discurso municipal no sólo mediante la presencia policial se resolverán los conflictos en materia de (in)seguridad, sino que los vecinos también pueden y "deben" comprometerse en la construcción de una Ciudad más

13 María, funcionaria de la subsecretaría de Seguridad del Municipio, entrevista, 4 de junio de 2015.

segura. En una gacetilla publicada en el sitio Web del Municipio, dice que el intendente Ferraresi "se refirió a la conciencia social y a educar a la sociedad, porque con la policía sola no alcanza" y concluyó: "El vecino se tiene que comprometer, tiene que salir a las calles, a plazas de su barrio. Debemos adueñarnos de los espacios públicos, porque cuanto más gente haya en las calles de Avellaneda, más segura va ser la ciudad"¹⁴.

Pero ¿cuál serían los medios o estrategias a través de los cuales la comunidad, los vecinos, pueden involucrarse en la seguridad del Municipio en el que habitan? Desde diciembre de 2013 hasta diciembre de 2015, los funcionarios de la subsecretaría dicen haber revitalizado los Foros Vecinales de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires (regulados por la Ley 12.154), los cuales comenzaron a conformarse desde 1998 a partir de la convocatoria que realizó el Ministerio de Seguridad de la Provincia, bajo el lema "Deber del Estado, obra de todos"¹⁵. "Revitalizar" refiere a que los mismos volvieron a funcionar e incluir a los vecinos del Municipio ya que antes "participaban sólo un grupo de amigos del comisario"¹⁶. Las decisiones de dichos foros son vinculantes pero no pueden participar vecinos aislados sino que deben hacerlo a través de organizaciones sociales. Existe un foro por comisaría del distrito (1°, 2°, 3°, 4°, 5°, 6°, 7° y la Comisaría de la Mujer y la Familia). Considerando la violencia de género como una cuestión de seguridad, el intendente Jorge Ferraresi propuso que la Comisaría de la Mujer y la Familia esté representada por un Foro¹⁷. Tal es así que el mismo fue creado el 31 de mayo de 2012, a través del Decreto N° 2030, constituyendo una iniciativa novedosa, ya que es el primero en la Provincia de Buenos Aires con esta competencia. Este nuevo espacio de participación es mencionado por el discurso municipal como una de las políticas inclusivas que lleva adelante la gestión.

14 "Tendremos una Policía local que se ganará la confianza de los ciudadanos" [en línea]. Web del municipio de Avellaneda: [consulta: 26 de abril de 2015]. Disponible en <http://www.mda.gob.ar/nota.php?idnota=1218&s=1>

15 Lema que figura en *¿Qué es un foro? La participación comunitaria: un nuevo modelo democrático en la construcción de la seguridad* [en línea]. Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, Subsecretaría de Participación Comunitaria: [consulta: 23 de agosto de 2013]. Disponible en: <http://www.mseg.gba.gov.ar/participcomunitaria/que%20es%20un%20foro.pdf>

16 Héctor, funcionario de la subsecretaría de Seguridad del Municipio y autoridad civil de la UPPL, entrevista, 15 de agosto de 2016.

17 "Ferraresi y el ministro Casal se reunieron para combinar políticas de seguridad" [en línea]. Web del municipio de Avellaneda: [consulta: 20 de agosto de 2013]. Disponible en: <http://www.mda.gob.ar/nota.php?idnota=403&s=8>

Sin embargo, hoy ya no se reúnen los foros, sino que la participación comunitaria se canaliza a través de reuniones por zona. Participan de las mismas los Jefes Policiales (Comisarios de la PPBA y jefes de la UPPL) y funcionarios locales, quienes explican a los vecinos cuál es la política de seguridad que se está implementando en el Municipio. Los funcionarios municipales destacan el hecho de que los Jefes de Policía ya no van solos a las reuniones, sino que lo hacen en compañía de miembros del gobierno local, en tanto, que las decisiones se toman entre todos. Es fundamental para ellos, la articulación del personal policial con el personal civil. A su vez, destacan que estas instancias de participación son mucho más productivas cuando se invita a participar a referentes de la comunidad, y no a vecinos aislados.

Tal como asegura Sozzo (2009) son múltiples y heterogéneas las iniciativas que en los últimos años han surgido de los gobiernos locales en Argentina dirigidas a la producción de seguridad frente al delito. Entre ellas el autor destaca la "estrategia comunitaria", aquella en la que las intervenciones realizan una apelación fuerte a la comunidad, como el espacio local en donde los problemas de seguridad frente al delito se producen y, por ende, donde deben ser enfrentados. Una de las iniciativas que se describen en el trabajo de Sozzo son precisamente reuniones en las que el gobierno municipal invita a participar instituciones de la sociedad civil, o directamente a los ciudadanos, de algún ámbito territorial acotado (zona o barrio) para discutir los problemas de seguridad. Sin embargo, algunos problemas que plantean los esquemas de este tipo son de representatividad, "pues invariablemente se produce una selección de las instituciones de la sociedad civil que participan sin quedar claro muchas veces cual es el criterio que la justifica" (Sozzo, 2009: 71) En este trabajo el autor también cuestiona este tipo de iniciativas por "su frecuente carácter espasmódico, que implica la constitución de este espacio sólo cada tanto y para responder a ciertos problemas puntuales" (Sozzo, 2009: 71)

Ahora bien, más allá de estas reuniones, que pretenden ser un modo de acercarse a una gestión de la seguridad desde un paradigma democrático y mostrar que existe una gestión compartida entre autoridades civiles y policiales en cuanto a las políticas securitarias que se toman en el Municipio, no encontramos otros "espacios" que potencien la participación comunitaria.

Políticas inclusivas como solución a la (in) seguridad

La inclusión es considerada una solución, y la más relevante, al problema de la (in)seguridad. El Intendente Ferraresi, ya desde 2011 se refiere a ella como “el eje fundamental de nuestro trabajo por la seguridad”¹⁸, destacando que “la inseguridad debe ser abordada desde diversas aristas que tienen que ver con la inclusión social”¹⁹. Esto se encuentra en completa consonancia con el paradigma securitario en el que el Municipio busca enmarcar sus acciones ya que según se afirma en el Acuerdo de Seguridad democrática:

La manera eficaz de avanzar sobre el problema implica operar sobre las causas del delito y las redes de criminalidad con miras a reducir la violencia en todas sus formas. Una concepción integral de la seguridad implica tanto la prevención de la violencia física como la garantía de condiciones de vida dignas para toda la población. Esto requiere estrategias de abordaje integral que articulen las políticas de seguridad con otras políticas públicas, y complementen las acciones del sistema penal con intervenciones de todas las áreas del Estado. Estos recursos estatales deben estar distribuidos de manera igualitaria, y generar una mayor protección para los sectores excluidos, de modo de no profundizar la desigualdad²⁰.

Para el Municipio, las políticas nacionales como “los planes de Urbanización de Villas y Asentamientos, la Asignación Universal por Hijo, el Programa de Inclusión Social para Cooperativas ‘Argentina Trabaja’²¹ son consideradas acciones que, en tanto inclusivas, contribuyen al fortalecimiento de la seguridad del distrito.

A su vez, a nivel local, son múltiples las políticas y acciones de carácter inclusivo que se llevan adelante y abarcando diversas áreas como salud, cultura, educación, deportes y juventud, entre otros. En el ámbito cultural Avellaneda cuenta con 7 institutos municipales de arte gratuitos: Fotografía, Cine, Cerámica, Teatro, Folklore y Artesanías Argentinas, Música y Danzas. Además de una escuela municipal de Circo, Murga y Magia. Por otro lado, se apunta a descentralizar la oferta educativa cultural, tal es así que

18“Ferraresi: ‘La inclusión es el eje fundamental de nuestro trabajo por la inseguridad’ [en línea]. Diario El Vigía: 4 de octubre de 2011, [consulta: 19 de agosto de 2013]. Disponible en: <http://www.agenciaelvigia.com.ar/anoticia3325.htm>

19 “Hay que recuperar la confianza entre la política y los vecinos” [en línea]. Diario El Vigía: 30 de noviembre de 2012, [consulta: 20 de agosto de 2013]. Disponible en <http://www.agenciaelvigia.com.ar/anoticia175.htm>

20Extracto del documento fundacional del Acuerdo de Seguridad Democrática es una alianza multisectorial destinada a diseñar e implementar políticas que brinden soluciones eficaces frente al problema de la inseguridad, desde una perspectiva respetuosa de los derechos y las libertades de los ciudadanos.

21 “Hay que recuperar la confianza entre la política y los vecinos” [en línea]. Diario El Vigía: 30 de noviembre de 2012, [consulta: 20 de agosto de 2013]. Disponible en <http://www.agenciaelvigia.com.ar/anoticia175.htm>

en el año 2012 se lanzó el programa municipal “Puntos Culturales”, a partir del cual se busca brindar a los vecinos de la Ciudad diferentes oportunidades de formación y recreación de manera gratuita y cerca de sus casas. Actualmente funcionan 16 puntos culturales en distintos barrios y se ofrecen más de 180 talleres gratuitos²². Por otro lado, en lo referente al circuito cultural del municipio, el Teatro Municipal Roma ofrece funciones gratuitas, a la gorra o bien a precios populares. El Centro Municipal de Arte (CMA) y el Paseo Cultural Carlos Núñez son espacios donde mensualmente se inauguran muestras artísticas, se proyectan películas, se realizan shows de jazz, todas las actividades son con entrada libre y gratuita.

En lo referente a la educación, el Municipio cuenta con 39 jardines de infantes municipales, todos construidos a nuevo durante los últimos 7 años. Funciona también en el distrito el Programa de responsabilidad social compartida, Envi3n, destinado a chicos de entre 12 y 21 a3os que se encuentran en situaci3n de vulnerabilidad social. 10 son las sedes del programa en Avellaneda y m3s de 2670 los j3venes que asisten a ellas.

Otras de las acciones de car3cter inclusivo que se llevan adelante desde el Municipio son: la existencia de un Hogar de Protecci3n Integral para Mujeres en Situaci3n de Violencia de G3nero²³, un Centro de d3a para ni3as y ni3os "Casa del Ni3o" y un Centro de d3a para adolescentes "Hogar de d3a"²⁴; un Instituto Municipal de Prevenci3n y Asistencia de Adicciones; la creaci3n de una Comisar3a de la Mujer y de una Casa Educativa Terap3utica (CET) en Villa Tranquila. Tambi3n encontramos los siguientes programas Municipales: “Viaje de Egresado Solidario” a partir del cual el municipio financia viajes a Mar del Plata para j3venes que no pueden costearlo; “Un subsidio por d3a”, mediante el cual se le otorga una ayuda econ3mica a diversas instituciones sociales de la ciudad (Centros de Jubilados, Sociedades de Fomento, Bomberos Voluntarios, Bibliotecas Populares, Clubes de Barrio, entre otros) y, por 3ltimo, “Una Obra por semana”, a trav3s del cual todas las semanas se inaugura alguna obra p3blica en distintos puntos del municipio (nuevos espacios p3blicos, obras en clubes y polideportivos del barrio, en jardines de infantes municipales, sociedades de fomento, entre otros).

22<http://laciudadavellaneda.com.ar/ferraresi-relanzo-los-puntos-culturales-en-los-barrios-de-avellaneda/>

23“Avellaneda promueve acciones contra la violencia de g3nero” [en l3nea]. Diario El Vig3a: 30 de noviembre de 2012, [consulta: 20 de agosto de 2016]. Disponible en<http://www.agenciaelvigia.com.ar/noticia00060106.htm>

24“Inauguran la casa del ni3o”. Diario La Ciudad. 16 de junio de 2015, [consulta: 20 de agosto de 2016]. Disponible en<http://laciudadavellaneda.com.ar/inauguran-la-casa-del-nino/>

En junio de este año el Municipio creó un Observatorio Social, cuyo objetivo, según el Intendente, es cuidar que “ningún chico pase hambre, ante la creciente situación de crisis que se viven en los barrios más necesitados a partir del ajuste, los despidos y el tarifazo de los servicios públicos”²⁵. A partir de este nuevo organismo desde el Municipio se convocó a intensificar el trabajo articulado entre las distintas áreas y las diversas políticas inclusivas.

Similitudes y diferencias con las fuerzas de seguridad tradicionales. La relación con las demás instituciones intervinientes en el territorio.

Para abordar la relación de las UPPL con otras fuerzas de seguridad tradicionales marcaremos algunas diferencias y similitudes que encontramos entre ambas. También incluiremos algunas reflexiones en torno al vínculo de la policía local con las demás instituciones encargadas de la seguridad intervinientes en el territorio

Diferencias

Para comenzar por las diferencias digamos, en primer lugar, que las policías locales tienen una cantidad de personal muy inferior a las demás. La PPBA es la fuerza de seguridad más numerosa de la Argentina con aproximadamente 55.893 miembros en actividad, le sigue la PFA que se estima está compuesta por 38.647 miembros²⁶. Las UPPL tienen una cantidad muy inferior de miembros en comparación con las instituciones que mencionábamos anteriormente. Para ejemplificar con el caso de la UPPL del Municipio de Avellaneda hoy cuenta con 441 integrantes a los que se sumarán 180 en diciembre próximo cuando terminen el período de formación los cadetes que ingresaron en abril de este año.

Por otro lado, las UPPL son instituciones con una mayor cantidad de personal femenino que las fuerzas de seguridad federales. En 2012 la entonces directora nacional de Derechos Humanos del Ministerio de Seguridad, Natalia Federman confirmó los porcentajes de género relevados:

²⁵“El municipio creó un Observatorio Social para paliar la crisis económica”. Diario La Ciudad: 6 de Junio de 2016, [consulta: 20 de agosto de 2016]. Disponible en <http://laciudadavellaneda.com.ar/el-municipio-creo-un-observatorio-social-para-paliar-la-crisis-economica/>

²⁶Las cifras de la cantidad de personal que poseen dichas fuerzas no es exacta ya que las mismas no brindan información oficial al respecto.

en la Policía Federal hay un 7,6 por ciento de oficiales mujeres y un 14,7 de suboficiales; en la Prefectura un 8,6 por ciento de oficiales y un 2,7 por ciento de suboficiales. En tanto en la Gendarmería el 7,5 por ciento es el porcentaje de mujeres oficiales y el 14,7 de suboficiales, mientras que en la PSA tiene una proporción femenina de 18,6 por ciento²⁷.

Si bien desde esa fecha hasta la actualidad las fuerzas de seguridad federales han ido incrementando la cantidad de personal femenino en la UPPL del Municipio de Avellaneda este representa el 65 por ciento del total.

Otra diferencia relevante que encontramos al comparar a las demás fuerzas de seguridad con las UPPL es que estas últimas no tienen una jerarquía rígida y vertical a partir de la división en dos escalafones, oficiales y suboficiales, cada uno con su propio sistema de reclutamiento y enseñanza y una división de tareas muy marcada. Para ejemplificar esta cuestión en la PFA las condiciones para poder ingresar en cada uno de los escalafones difieren respecto de la edad (mientras que los oficiales deben tener al momento de ingreso entre 17 y 25 años, los suboficiales entre 19 y 35) y el nivel de estudios (un oficial necesita tener estudios secundarios completos, mientras que un suboficial debe tener el ciclo básico de estudios o Enseñanza General Básica 3). En cuanto a la enseñanza el acceso a la educación formal se realiza a través de dos escuelas: la Escuela Federal de Suboficiales y Agentes Don Enrique O'Gorman y la Escuela de Cadetes Comisario General Juan Ángel Pirker. El período y las condiciones de formación difieren entre ambos escalafones. La formación de los oficiales tendrá una duración de tres años. Los cadetes asisten con un régimen de internado los días de semana durante el primer año y luego, los dos años restantes, se reparten el tiempo entre las clases en la escuela y sus pasantías profesionales. En cuanto a los suboficiales el curso tiene una duración de 6 meses, pero este lapso temporal puede llegar a variar de acuerdo a la demanda de personal que tenga la institución en ese momento. Los aspirantes ingresan temprano por la mañana y se retiran al atardecer.

Asimismo esta diferencia jerárquica tiene una contraparte laboral y salarial. En general, quienes trabajan dentro de una comisaría en tareas administrativas pertenecen en su mayoría al rango de oficiales y los funcionarios de *calle*, con funciones de carácter más operativo, son fundamentalmente suboficiales. Respecto del salario de los funcionarios de la PFA, con la suba del 31% obtenida en Mayo de este año, entre los oficiales, un comisario general -el máximo grado- tendrá como sueldo básico 22.040,5; mientras que el

27 “Sin límites para el uniforme”, Página 12, 26-01-2012. Última Captura: 12-09-2016.

de un ayudante -mínimo- será de 8.971 pesos. En tanto, entre los suboficiales, será de 11.974 pesos para un suboficial mayor -máximo grado-, 8.560 pesos para un agente -mínimo-²⁸.

En las UPPL existe un conjunto de requisitos para el ingreso²⁹ que todos los aspirantes deben cumplir y habrá una formación única, sin diferenciación por rango alguna. Al respecto, la resolución 835 en su artículo 10° establece: "La formación profesional del personal policial se organizará, gestionará y administrará a través del "Curso de Formación de Policía de Prevención Local", que se desarrollará de manera descentralizada, y tendrá como mínimo doce (12) meses de duración, incluyendo un período de práctica profesional en los puestos operativos de trabajo, pudiendo reducirse bajo circunstancias especiales a un plazo no menor a seis (6) meses". Al egresar todos tendrán la categoría de oficiales. Hay un jefe y un subjefe de la UPPL, ambos miembros de la PPBA, pero todos los demás funcionarios tienen el mismo rango. En la UPPL de Avellaneda se han ido generando mandos medios en este año y medio que tiene la fuerza, que no se traducen en una posición diferencial en la escala jerárquica. Si bien cumplirán funciones distintas a las del resto de sus compañeros, realizan tareas de carácter administrativo en las bases, esto no implica una modificación en el sueldo (todos cobrarán un sueldo básico que está entre los 13.800 y 14.300 pesos). Se trata de personas que por sus capacidades y desempeño el mando civil y policial de la fuerza los ha ubicado en puestos como el de oficial de servicio, controlador externo, ayudante de guardia en una base o en alguna de las oficinas administrativas (personal, judiciales, operaciones y secretaría) de Onsari.

En relación con este aspecto, en las fuerzas de seguridad tradicionales vemos la sumisión a las jerarquías como relevante aunque esto es algo que los funcionarios consideran está cambiando y no es tan estricta como antaño. Como nos explicaba José, un funcionario que se desempeña como sargento de guardia y tiene 34 años de antigüedad en la PFA:

²⁸<http://www.ambito.com/841173-anuncian-suba-de-31-para-fuerzas-de-seguridad-y-un-adicional-para-prefectos-y-gendarmes>

²⁹ Ser argentino, nativo o por opción y tener no más de 35 años de edad; acreditar aptitud psicofísica compatible con la función y/o tarea a desarrollar; contar con domicilio real en el Municipio; presentar certificado de antecedentes penales; secundario completo o sus equivalencias; aprobar los programas de formación y capacitación que establezca el programa; suscribir el compromiso de prestar servicio en la Policía Local por un período de 3 (tres) años

Ahora la relación y el diálogo con los jefes es más fluida que antes. Hace unos 10 años el comisario y subcomisario eran como dios. Era muy difícil llegar, había que pedir una cita para entrevistarse con ellos. Para cambiarse en el vestuario había que esperar que los jefes terminasen. No se podía entrar, sino te echaban.

Sin embargo, durante nuestro trabajo de campo pudimos observar que en las comisarías aún se le otorga gran relevancia al sistema de escalafones. Por ejemplo, más de una vez hemos presenciado que cuando ingresa un comisario o subcomisario a la dependencia se tocan 3 timbres para informar a todos los funcionarios sobre esta novedad. Incluso, en una ocasión mientras nos encontrábamos en la oficina de un jefe de servicio conversando con él, escuchamos cómo en repetidas oportunidades se le informaba a través de un intercomunicador sobre la llegada de algún miembro de jerarquía. Entonces conocer en cada momento cuál es el funcionario de mayor grado en el escalafón presente en la comisaría es relevante. Si bien, como veíamos, los policías consideran que en general el trato cotidiano dentro de las dependencias entre superiores y subordinados ha cambiado con el tiempo esto no se ha acompañado con ninguna medida formal, como una reforma normativa; por lo que la dinámica de las relaciones entre funcionarios de diferentes jerarquías dependerá de las características que les imprima cada jefe.

En nuestro paso por la UPPL de Avellaneda advertimos que el hecho de que no existan distinciones en el escalafón entre sus miembros impacta en el trato cotidiano. La relación con los jefes (tanto el Coordinador Operativo como el jefe y subjefe de la UPPL) es de mayor cercanía y diálogo. Debemos tener en cuenta que al ser una fuerza con un número reducido de funcionarios se facilita este tipo de vínculos. En la mayoría de las entrevistas, los oficiales de la policía local nos transmitieron que son muy escuchados por sus jefes. En general, sienten que pueden realizar sugerencias para modificar y mejorar los controles vehiculares (si, por ejemplo, advierten que es necesario modificar el lugar en donde se realiza) como también las paradas y recorridos que realizan los binomios de caminantes o patrullaje en vehículo para que sean más efectivos. Durante nuestras visitas a la base central de la UPPL, donde se encuentran las oficinas del Coordinador y los Jefes policiales, siempre pudimos observar un grupo de oficiales a la espera de ser atendidos por estos funcionarios. El jefe policial de la UPPL Avellaneda nos comentaba que en muchas oportunidades se le acercan para realizarle consultas tanto referidas a lo laboral como cuestiones de índole personal.

Por otro lado, una diferencia relevante respecto de otras fuerzas de seguridad tradicionales es el horario de trabajo. En la PFA el personal de la Oficina de Servicios -

una de las 4 que componen todas las comisarías junto con la Oficina de Policía Judicial, Oficina Administrativa y Servicio de Brigada - en general tiene un sistema de rotación por cuartos. Es decir cumplirá un servicio de 6 horas en el mismo turno (0 a 6, 6 a 12, 12 a 18, 18 a 0) durante toda una semana con un franco semanal. La rotación de los turnos es en sentido antihorario. El último viernes del mes los funcionarios que se encuentran de servicio en el turno de 12 a 18 tendrán cuatro días de franco, reincorporándose el día miércoles siguiente en el cuarto de 6 a 12.

En general, los miembros de la PFA consideran que el sueldo que reciben a cambio de su *servicio ordinario* no les resulta suficiente por lo que deben trabajar más horas para alcanzar un ingreso que satisfaga sus necesidades. Entonces realizan los denominados *servicio adicional* o *prevencional*. Se trata de las dos formas más comunes de realizar horas extras. El *servicio adicional* son aquellas actividades que los funcionarios policiales cumplen fuera del destino principal que se les ha asignado en alguna otra entidad civil y/o comercial, pública y/o privada, prestando función especial de seguridad respecto de personas y bienes. El *servicio prevencional*, en cambio, es el que continúa luego de cumplir el *ordinario* para aquellos funcionarios que hacen tareas administrativas dentro de una comisaría, quienes cubren las paradas (puestos fijos o móviles en la vía pública) o realizan el servicio bancario o restaurant (a cargo de la seguridad de este tipo de establecimientos durante el día para los primeros y la noche para los segundos).

Los funcionarios de la UPPL de Avellaneda trabajan en dos turnos fijos (de 6 a 14 y de 14 a 22 hs.) de 8 horas de duración³⁰, sin posibilidad de extender la jornada laboral más allá de eso. De acuerdo con las autoridades de la policía local, y según refieren los propios oficiales, esta dinámica laboral que se diferencia de la de las fuerzas de seguridad tradicionales colabora para que puedan hacer mejor su trabajo porque no están tan extenuados permitiéndoles también tener mejor predisposición para el trato con el público. Sin embargo, los funcionarios de la policía local también esgrimen reclamos porque consideran insuficiente el salario recibido. Carolina, que se desempeña como ayudante de guardia, nos refería: "si bien yo entré por una cuestión económica, estoy muy endeudada".

Otra diferencia que marcan los miembros de la UPPL respecto de las demás fuerzas es que se trata de una policía comunitaria, prevención y proximidad. Los oficiales que la componen consideran que tienen otro tipo de relación con el vecino, de mayor cercanía. En primer lugar debido a la preparación que tuvieron sobre todo en materias y

³⁰Con excepción de un refuerzo vespertino que trabaja en turnos rotativos de 18 a 6.

seminarios relacionados, por ejemplo, con comunicación, derechos humanos y violencia de género. Pero también muchos mencionan que han trabajado con los estereotipos, para evitar prejuicios comunes entre los funcionarios de otras fuerzas (y en general en todo el conjunto social) respecto de determinados sectores sociales frecuentemente estigmatizados. De todos modos, argumentan que no se trata de una fuerza de estas características sólo por la capacitación recibida sino que se genera una relación de cercanía por la presencia constante, ya conocen a los vecinos por frecuentar siempre el mismo lugar. Es de destacarse también que como una de las condiciones de ingreso es vivir en el Municipio conocen al público con el que interactúan porque son sus familiares, vecinos, compañeros de escuela, etc. Aun así algunos de los oficiales confiesan que prefieren no trabajar en el barrio donde viven. Jonathan, oficial que trabaja en Onsari nos explicaba:

En mi barrio no quiero trabajar. Tengo dos hijas y conozco a mucha gente ahí, porque tengo 30 años y viví toda la vida en el mismo barrio. Y meterme en problemas en mi barrió, es como que pienso que capaz pueden llegar a descargarse con alguien de mi familia por ejemplo. Calculo que por revancha, viste como es eso?.... por eso yo nunca quise trabajar en mi barrio.

Otra cuestión que de acuerdo con los criterios institucionales facilita este abordaje más cercano a la comunidad es el trabajo en binomios. Los oficiales siempre salen de a dos ya sea para el patrullaje caminando o en móviles. De esta forma consideran además que se fomenta el trabajo en equipo y compañerismo.

Por último, una diferencia que identificamos entre las fuerzas de seguridad tradicionales y las UPPL es que en estas últimas existe un gabinete psicológico con profesionales a los que pueden acudir los oficiales que experimenten alguna situación con riesgo de vida o enfrentamiento. Este gabinete además identifica aquellos casos en los que se dé un abuso de la fuerza o autoridad para realizar un seguimiento y tomar las medidas correspondientes. Sin embargo, esto es posible gracias a que se trata de una fuerza con una cantidad pequeña de integrantes. En la PFA algunas comisarías cuentan con un/a asistente social que, fundamentalmente, tiene la función de intervenir en aquellos casos en los que se presenten personas a realizar denuncias relacionadas con violencia de género o familiar asistiendo a las víctimas. También los funcionarios pueden acudir a sus servicios en caso lo consideren necesario. Sin embargo, no se trata de algo generalizado en toda la institución y estos profesionales se encuentran más abocados a la atención del público de las comisarías que a los propios funcionarios.

Similitudes

Hasta aquí algunas diferencias que encontramos al comparar a las UPPL con las fuerzas de seguridad tradicionales pero vayamos a las similitudes. En primer lugar, si bien el jefe y subjefe de la UPPL han sido seleccionados por la conducción civil de la institución por la cercanía y acuerdo con sus criterios acerca de los principios básicos que deberán regirla, se trata de dos funcionarios con amplia trayectoria en la PPBA. Un Principal y un Comisario con 18 y 26 años de experiencia respectivamente. Ambos aseguran que más allá de su función en la conducción de la fuerza fundamentalmente lo que hacen es docencia. Están ayudando a los oficiales a terminar de formarse. En particular, según ellos, les transmiten conocimientos referidos a la parte legal-judicial, sobre cómo tomar los recaudos de seguridad personal en las intervenciones y les enseñan a ser más operativos en el trabajo. Por otro lado, más allá de estos conocimientos que les transmiten informalmente en la práctica cotidiana los jefes a los oficiales, en el período de formación profesional los cadetes tienen una serie de materias que están a cargo de instructores pertenecientes a la PPBA como defensa personal, tiro policial u operaciones policiales. Incluso muchos de los entrevistados refieren como un momento relevante en su formación la internación durante una semana en la Escuela Juan Vucetich sede “Dantas”.

Además, el marco legal que regula los derechos, deberes y obligaciones de los miembros de las UPPL es el mismo que el de los miembros de la PPBA: la ley 13.982, que rige para todo el personal de las Policías de la Provincia de Buenos Aires y su decreto reglamentario (1.050/09)

Asimismo, encontramos algunas similitudes en la forma de pensar el trabajo entre los miembros de las UPPL y la PFA. Primero, el hecho de que lo consideran un trabajo permanente por los riesgos que implica. En general, los policías consideran que su trabajo es más peligroso que cualquier otro y, por esta razón, entienden que deben estar siempre alertas. El estado de atención y sospecha constante les resulta fundamental para sobrevivir en un entorno que imaginan lleno de amenazas. En este sentido son muy ilustrativos los dichos de Rolando, un suboficial con 13 años de experiencia en la PFA que tuvo como destinos el Cuerpo Guardia de Infantería y la División Operaciones Urbanas de Contención y Actividades Deportivas, luego realizó tareas operativas en dos comisarías y ahora se encuentra asignado a la custodia presidencial:

Ser policía es mi estilo de vida, si bien no vivo para la policía, soy policía siempre. Estoy viendo a mí alrededor todo el tiempo si hay alguien con intención de cometer un ilícito, inconscientemente. La gente vive en su mundo, va pensando qué tiene que hacer, a dónde tiene que ir, no presta atención. El policía quiere o no pero está viendo, inconscientemente. Pasa tanto tiempo trabajando que se la hace piel y carne. Muchos dicen el policía es desconfiado, pero esa desconfianza hace la supervivencia.

En el mismo sentido, Bruno, un miembro de la UPPL que se desempeña como oficial de servicio, nos comentaba: "Lo particular de este trabajo es que estás abocado 24 horas. Antes salía del trabajo y me olvidaba, ahora voy observando todo."

Por otro lado, en ambas fuerzas vemos que los funcionarios entienden que el suyo es un trabajo que se aprende fundamentalmente en la práctica. Para los policías hay un conjunto de saberes fundamentales para su desempeño profesional que son de carácter práctico y, por lo tanto, no objetivables y solo pasibles de ser transmitidos mediante la experiencia. Así lo expresaba nuestro entrevistado Pedro, un sargento con una trayectoria de 25 años en la PFA y que se retiró hace más de 15: "Una cosa es la teoría y otra cosa es la práctica. Una cosa es el aula y otra el campo." Los integrantes de la PFA consideran que no es posible preparar a los aspirantes para el trabajo cotidiano ya que en la escuela no se pueden imitar con cierto realismo las situaciones que vivenciarán en la práctica. Para tratar de reducir al mínimo la conmoción que significará para los aspirantes enfrentarse luego con su labor cotidiana, durante la formación se realizan ejercicios en las áreas de entrenamiento de las escuelas. Sin embargo, allí los futuros policías se enfrentarán con compañeros que actúan como hostiles y están armados con munición simulada (hecha con parafina y colorante), no con otros sujetos que puedan significar una amenaza real. Por lo tanto, en su paso por la escuela los aspirantes nunca estarán ante la que, quizás, sea la situación más extrema que puedan llegar a tener que transitar como policías: la de un enfrentamiento armado. Por esta razón hay quienes, como Mauricio, un subcomisario que tiene 27 años de experiencia en la PFA, consideran que: "En la escuela el cadete está en un entorno de 'pureza' o 'asepsia', si querés". En los mismos términos se refería Bruno a su formación: "No te alcanzarían ni 10 años para aprender lo que necesitas saber para salir a la calle. En la escuela podés actuar con un compañero, recrear una situación, pero en la calle nunca sabés qué va a pasar."

Otra similitud que encontramos relacionada con la anterior es que en la PFA veíamos que sus miembros consideran que uno de los factores que colaboran con la distancia existente entre el ámbito educativo y el laboral es que para poder desempeñar su tarea con solvencia deben ser capaces resolver rápidamente situaciones violentas en las

que está juego su vida o la de terceros. En principio, la capacidad de enfrentar este tipo de circunstancias sólo podrá adquirirse a través de la acumulación de experiencia a lo largo del tiempo. Sin embargo, existen algunos elementos que los miembros de la PFA consideran que permiten preparar a los futuros policías para estas situaciones. Por ejemplo, la realización de prácticas de orden cerrado, como formaciones o desfiles; un sistema de internación regulado por un régimen de disciplina férreo y también la realización de *movimientos vivos*, *bailes* o *manijas*³¹ que someten a cierto modo de sacrificio y sufrimiento (Frederic, 2013; Ugolini, 2010). Serán este tipo de actividades las que colaborarán para conseguir "templar el carácter", es decir, lograr en los funcionarios una disposición general a la resistencia (Hathazy, 2006). Como nos explica Walter, un suboficial con 7 años de trayectoria en la PFA: "A mí todavía no me pasó, no me tiroteé con nadie. Tenés que estar ahí para saber. Para eso está la formación. Quizás en la escuela te hacen un poquito duro para poder enfrentar esa situación." En este sentido Juan, un miembro de la oficina de personal de la UPPL, en sintonía con los dichos de sus pares de la PFA nos comentaba: "En la instrucción te tratan mal para que en la calle no reacciones si te insultan, te moldean el carácter."

Otra similitud que encontramos en la forma de concebir su quehacer profesional es la distinción que realizan los funcionarios de ambas fuerzas entre realizar tareas operativas en la calle y administrativas en la comisaría o la base. Gastón, un joven suboficial que se desempeña en la guardia interna dentro de una comisaría de la PFA, nos decía: "acá adentro [por la comisaría] es todo burocracia, papeles; en la calle tenés que estar atento a que no te maten ni que maten a nadie que está cerca tuyo". En ese mismo sentido Gonzalo, miembro de la misma fuerza, al preguntarle por la diferencia entre la tarea que cumplía hasta hace algunos años, el patrullaje en la vía pública, y el trabajo que realiza ahora dentro de una oficina, reflexionaba de la siguiente manera: "a mí me gustaba más el trabajo en el móvil porque se puede hacer mayor prevención del delito estando en la calle". Rosario, una funcionaria de la oficina de personal de la UPPL se refería a la diferencia entre estos dos tipos de tareas que realizan los funcionarios de la misma forma que sus pares de la PFA: "A mí me gusta más salir a la calle porque hay tenés la potestad de poner orden e impartir justicia. También podés conocer más a la gente. Acá en la oficina es como que uno se oxida, voy a pedir volver a la calle." Su compañera Mercedes, también se lamentaba por haber perdido el contacto con la gente y sus compañeros que

31 La voz nativa baile o manija refiere a los ejercicios extenuantes que los superiores aplican como castigo a los cadetes, por ejemplo, por haber incumplido alguna orden.

tenía cuando trabajaba en la calle pero al mismo tiempo rescataba el hecho de que en la base "aprendés la otra pata de la policía que es el papel, es un crecimiento profesional. Además siempre sabés que vas a llegar a tu casa, tiene menos riesgos".

Un elemento más respecto del cual se puede establecer ciertas semejanzas entre ambas fuerzas de seguridad es en la relación que los funcionarios establecen con su armamento. La facultad otorgada por el Estado de portar un arma en condiciones de uso inmediato es algo que distingue a los funcionarios de las fuerzas de seguridad respecto del resto de los civiles, o bien, a la profesión policial de las demás. La autorización para la portación de armas de fuego es algo que los miembros de estas instituciones no comparten con el resto de la población, salvo en casos excepcionales. Los miembros de la PFA destacan el compromiso que implica portar un elemento de elemento con poder letal y establecen una distinción entre aquellos con mayor antigüedad y los integrantes más jóvenes respecto de la relación con el armamento y sus criterios para la portación. Al consultarle a José acerca de esta cuestión su primera reflexión al respecto fue: "los pibes nuevos se creen que les da poder y la llevan todo el tiempo, pero en realidad es una gran responsabilidad." En un planteo similar cuando le preguntamos al inspector Mariano, que está a cargo de la Oficina de Policía Judicial en una de las comisarías en las que realizamos el campo y tiene 16 años en la fuerza, si continúa armado estando fuera de servicio nos respondió: "al principio si la llevaba más pero ahora que estoy más grande, más asentado, no". Los policías con mayor trayectoria entonces consideran que los más noveles tienen una actitud más imprudente o incauta frente a su armamento y, por esa razón, lo llevan constantemente consigo. En consonancia con los planteos de sus pares de la PFA Mercedes nos decía "Tener un arma es como tener un hijo, hay que cuidarla. Evitar que te la roben. Siempre hay que ser responsable, pero si tenés un arma mucho más." Respecto a sus criterios para la portación agregaba: "antes la llevaba todo el tiempo, pero ahora sé que hay ocasiones en la que es mejor que quede en mi casa."

La relación con las demás instituciones encargadas de la seguridad intervinientes en el territorio.

Para finalizar, quisiéramos plantear que más allá de las diferencias y similitudes que podamos encontrar entre las UPPL y las fuerzas de seguridad tradicionales se hace necesario revisar la relación que mantienen entre sí dado que interactúan en el mismo territorio. En general, todos los oficiales dicen que la relación con los funcionarios de

otras instituciones encargadas de la seguridad es buena. Pero siempre depende de con quién deban interactuar. Hay funcionarios que tienen mejor predisposición para colaborar, ayudar e incluso enseñar y otros que no tanto. No depende mucho de la fuerza con la que se relacionen sino las características de los funcionarios que trabajen allí. Los miembros de la UPPL Avellaneda tienen relación sobre todo con el personal de comisarías de la PPBA y con el Comando de Prevención Comunitaria (CPC) pero no tanto con la PFA aunque se trate de una fuerza policial con jurisdicción federal, por lo que cumple funciones en todo el territorio de la república en relación con los asuntos federales. Como los miembros de las UPPL no pueden hacer actas de procedimientos ni tomar denuncias tienen mucha relación con el personal de las comisarías de la PPBA que cumplen esas funciones. Los oficiales de la UPPL dicen que la relación con los funcionarios de las comisarías no es tan buena porque "van a llevarle trabajo", y por eso no les gusta recibirlos.

También los miembros de la UPPL dicen que tanto para la relación con los funcionarios de otras fuerzas como con la comunidad algo importante a tener en cuenta es el factor tiempo. Son una fuerza nueva entonces al principio había ciertos reparos, desconfianza o desconocimiento³² que con el correr de los meses se van saldando. Desde la jefatura de la UPPL aseguran que la articulación de las fuerzas depende de la voluntad de coordinar acciones conjuntas por parte de la conducción, que antes no se hacía, y ahora se está buscando implementar. Se están haciendo reuniones de trabajo conjuntas entre el CPC, las comisarías y las UPPL que son coordinadas por la subsecretaría de seguridad del Municipio.

Palabras finales

En primera instancia, observamos que tanto en el discurso municipal como en las políticas que se llevan adelante, en el municipio de Avellaneda gobiernan bajo una concepción ampliada acerca del "problema de la (in) seguridad" en la que no sólo tienen lugar los delitos urbanos, sino que también van adquiriendo protagonismo la seguridad vial, la seguridad social, la violencia de género y la violencia institucional. Aun así, ante la

32 Muchos funcionarios hacen referencia al mote descalificativo con el que se los refería, "Pitufos", por las similitudes del uniforme que visten los miembros de esta fuerza con el dibujo animado. Incluso existe una canción con ritmo de cumbia denominada "La cumbia del pitufo" <http://www.minutouno.com/notas/1481406-salio-la-cumbia-del-pitufo-esta-dedicada-la-policia-local-y-ya-genera-polemica>

demanda de mayor seguridad por parte de los vecinos la respuesta municipal sigue siendo el incremento de la cantidad de cámaras y de policías. Al respecto resulta interesante el planteo realizado por Dammert:

El riesgo es que la prioridad asignada a la inseguridad en el discurso y en la agenda política limite aquellas iniciativas consideradas de «mano blanda», que no generan resultados evidentes durante una determinada gestión. Esto hace necesario un serio compromiso de los actores de la sociedad civil para que apoyen medidas que quizás no produzcan un impacto inmediato, de modo de establecer mecanismos de continuidad basados en diagnósticos participativos y consejos ciudadanos activos (2007: 78).

Debemos tener en cuenta entonces que en Avellaneda efectivamente se aplican políticas inclusivas, que arrojan resultados más a largo plazo, pero las mismas se complementan por parte del gobierno local con medidas de impacto más inmediato, como el aumento del número de policías o la incorporación de mayor tecnología, ya que son las que tendrán resultados más evidentes durante una gestión y permitirán sostener el poder político. Esto ya ha sido destacado claramente por Sozzo quien enuncia:

Dado que muchas de las iniciativas se han desenvuelto en el marco de 'politización' de la inseguridad, se ha instalado frecuentemente en el diseño e implementación de las intervenciones generadas por los gobiernos locales la necesidad de producir efectos en una temporada breve, en el 'corto plazo', de manera que los residentes puedan ver que los actores locales reaccionan efectivamente, que están haciendo algo rápida y decididamente, frente a la demanda de seguridad que cada vez más los convierte en centros de imputación buscando - claro está - que las iniciativas generadas produzcan resultados positivos desde el punto de vista de la producción del consenso político y electoral (229: 64).

Por otro lado, nos parece fundamental destacar el rol que asume el gobierno local, el cual fue adquiriendo cada vez mayor autonomía respecto de los niveles nacional y provincial. Desde la implementación del Programa Integral de Protección Ciudadana en el 2009³³ (al cual consideramos antecedente directo de la creación de las Policías Locales)

33 El Programa Integral de Protección Ciudadana (PIPC) fue lanzado en marzo de 2009 por la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner, quien anunció que dicha intervención gubernamental significaría una inversión de 400 millones de pesos en materia de seguridad a aplicarse en 42 municipios. La implementación del programa también implica la articulación de los tres niveles de gobierno, suponiendo la asunción de compromisos mutuos entre el gobierno nacional y los municipios, y entre éstos y el gobierno provincial. A grandes rasgos, el gobierno nacional compromete fundamentalmente la asignación de recursos técnicos (patrulleros, cámaras de videovigilancia, GPS, botones antipánico); el gobierno local se compromete a ejecutar el programa incorporando personal retirado de las fuerzas de seguridad y montando un Centro de Operaciones Municipal (COM) que trabaje en articulación con un cuerpo de seguridad local (generalmente llamados “guardias urbanas” o “protectores ciudadanos”); y el gobierno provincial asume la supervisión y control de la efectiva ejecución e implementación del programa.

hasta la actualidad, el Municipio fue adquiriendo cada vez más injerencias y responsabilidades. Se fue llevando adelante un proceso de descentralización. Se observa preocupación por no dejar ninguna área librada únicamente a la conducción policial y ser un agente principal en la gestión de la seguridad en el territorio del Municipio. En este sentido, la centralidad que adquiere el gobierno municipal en la elección de los miembros de la Jefatura policial de la UPPL, el diseño de la formación y puesta en funciones de la Policía Local, la coordinación y centralización de decisiones a través del COM, dan cuenta de esa configuración de “un nuevo escenario local” de la que hablábamos al inicio del trabajo.

Ahora bien, en lo que respecta exclusivamente a los nuevos modos de gestión local de la seguridad a partir de la creación y puesta en funcionamiento de las UPPL, se observa que estos no constituyen un quiebre estructural respecto de los de las otras fuerzas de seguridad tradicionales, como se evidencia en las similitudes que hemos ido destacando. Consideramos que fundamentalmente se hace necesario seguir indagando en algunas coincidencias que encontramos en la forma de percibir su quehacer profesional por los miembros de una fuerza local, con apenas un año y medio de existencia, y una institución consolidada en el tiempo como la PFA.

Bibliografía:

- Anitua, G. I. (2004). "¿Puede la institución policial ser actor de políticas de seguridad ciudadana?" En I. Muñagorri y J. Pegoraro, *La relación seguridad-inseguridad en centros urbanos de Europa y América Latina. Estrategias, políticas, actores, perspectivas y resultados*. Madrid: Dykinson.
- Beliz, G. y Alda, E. 2007 ¿Cuál es la salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana (Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo).
- Binder, A. (2004). *Policías y ladrones. La inseguridad en cuestión*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Dammert, L. (2007) "Seguridad pública en América Latina: ¿Que pueden hacer los gobiernos locales?". En *Revista Nueva Sociedad*. N°212, pp 67-81. Noviembre-Diciembre de 2007.
- Daroqui, A. (2003). “Las seguridades perdidas” [Versión electrónica]. En *Argumentos*. Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones Gino Germani, nro. 1. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales UBA
- Font, E. (1999). "Transformaciones en el Gobierno de la Seguridad: Análisis Exploratorio de Conceptos y Tendencias. Su relevancia en la Argentina". En M. Sozzo, *Seguridad Urbana: Nuevos Problemas, Nuevos Enfoques*. Santa Fe: Editorial UNL.
- Forni, F. (1992) *Métodos cualitativos II. La práctica de la investigación*. Buenos Aires: CEAL.

- Frederic, S. (2008). *Los usos de la Fuerza Pública. Debate sobre militares y policías en las ciencias sociales de la democracia*. Buenos Aires: UNGS.
- Frederic, S. (2013) "La formación policial en cuestión: impugnación, valoración y transmisión de los saberes hacer policiales" En Frederic, S.; Galvani, M.; Garriga, J.; Renoldi, B. (Eds.) *De Armas Llevar Estudios socio antropológicos de los quehaceres de policías y de las fuerzas de seguridad*. La Plata: Editorial de la Universidad de la Plata.
- Galvani, M., Mouzo, K., Ortiz Maldonado, N., Rangugni, V., Recepter, C., Rios, A., Rodriguez, G. y Seghezso G. (2010) *A la inseguridad la hacemos entre todos. Practicas académicas, mediáticas y policiales*. Buenos Aires: Hekht Libros.
- Galvani, M; Rios, A; Cañaveral, L (2013) Seguridad, policía y gobiernos locales: el Programa Integral de Protección Ciudadana (Provincia de Buenos Aires, Argentina, 2009-2013) en *Estudios sobre políticas públicas en América Latina y el Caribe. Democracia, ciudadanía y justicia social*. Buenos Aires: CLACSO
- García Delgado, D. y Garay, A. (1989). "El rol de los gobiernos locales en la política argentina". En J. Borja, F. Calderón, M. Grossi y S. Peñalva, *Descentralización y democracia: gobiernos locales en América Latina* (pp. 13-71). Santiago de Chile: CLACSO.
- Garland, D. (2005). *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Gedisa.
- Hathazy, P. (2006) "Cosmologías del Orden: Disciplina y Sacrificio en los Agentes Antidsiturbios." En *Apuntes de Investigación del CECYP*, nro. 11. Buenos Aires: CECYP
- Kessler, G. (2009). "Introducción. Seguridad y Ciudadanía." En *Seguridad y Ciudadanía: nuevos paradigmas, reforma policial y políticas innovadoras*. Comp. Gabriel Kessler. Buenos Aires: Edhasa.
- Kornblit, A. (2007) *Metodologías cualitativas en ciencias sociales. Modelos y procedimientos de análisis*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Palmieri, G. (1999). "Reformas en las instituciones policiales". En CELS, *Informe de derechos humanos en la Argentina 1998*. Buenos Aires.
- Pegoraro, J. (1997). "Las relaciones sociedad-Estado y el paradigma de la inseguridad". En *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales N° 9 y 10* Buenos Aires: Oficina de publicaciones del CBC, UBA.
- Rangugni, V. (2009). "Emergencia, modos de problematización y gobierno de la in/seguridad en la Argentina neoliberal". En *Delito y sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, año 18, nro. 27, pp. 23-44. Buenos Aires – Santa Fe, Universidad de Buenos Aires y Centro de Publicaciones de la Universidad Nacional del Litoral
- Rangugni, V.(2010 a). "El problema de la inseguridad en el marco del neoliberalismo en Argentina". En Torrado, S. *El costo social del ajuste (Argentina 1976-2002)*. Buenos Aires: Edhasa.
- Rangugni, V.(2010 b). "Prácticas policiales y gobierno de la (in)seguridad en argentina. Apuntes para pensar el uso de la fuerza letal como técnica de regulación biopolítica" en *A la inseguridad la hacemos entre todos. Prácticas académicas, políticas mediáticas y policiales*. Buenos Aires: Hekht libros.
- Ríos, A. (2010). *La Guardia Urbana: Estado, policía y gobierno local (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2004-2008)*. Tesis de Maestría. Maestría de Investigación en Ciencias Sociales, UBA. Buenos Aires (inédita).
- Saín, M. (2002). *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*. Buenos Aires: FCE
- Sain, M. (2008) *El leviatán azul. Policía y política en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

- Sozzo, M. (2009) "Gobierno local y prevención del delito en la Argentina" En *Urvio. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*. No. 6, Quito, Enero 2009, pp. 58-73.
- Ugolini, A. (2010) "Vieja y nueva artesanidad en la formación policial de la Provincia de Santa Fe" en Frederic, S. Graciano, O. y Soprano, G. (Coord.) *El Estado argentino y las profesiones liberales, académicas y armadas*. Rosario: Prohistoria.
- Valles, M. (2000) *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Síntesis.
- Vasilachis de Gialdino, I. (1992) *Métodos cualitativos I. Los problemas teórico-epistemológicos*. Buenos Aires: CEAL.
- Verbitsky y Zaffaroni (2012) *Seguridad democrática*, UBA. Facultad de Ciencias Sociales. Buenos Aires.